

Политические трансформации внутри Европейского Союза ПОЧЕМУ РОССИИ НЕ ВСЕ РАВНО?

Аналитическая записка № 235

ПОНАРС Евразия

Сентябрь 2012

Андрей Макарычев

Институт Восточной Европы Свободного университета Берлина

Краткое вступление

Данная аналитическая записка обращается к влиянию последних событий внутри Европейского Союза (ЕС) на его восточно-европейских соседей, включая Россию. Анализ будет включать в себя политические эффекты кризиса еврозоны для будущего ЕС и его политики соседства, а также новые тенденции в «восточной политике» (Ostpolitik) и их воздействие на постсоветские страны. Ключевыми вопросами, которые будут иметь определяющее влияние на политику РФ в отношении ЕС, станут следующие: трансформируется ли Евросоюз в более наднациональное и централизованное или, наоборот, в более рыхлое и регионализированное политическое сообщество, укрепятся в результате этого или ослабнут транс-атлантические связи, и станет ли ЕС более нормативным (ценностно-ориентированным) или прагматическим партнером на международной арене.

Политические эффекты финансовых проблем еврозоны

Последние события внутри ЕС характеризуются растущей политизацией дебатов о будущем Европы, которые включают в себя самые разнообразные альтернативы и сценарии как для стран Евросоюза, так и для их соседей. ЕС уже встретился с пределами практиковавшегося ранее преимущественно технократического подхода к экономике и финансам, и сейчас находится в поиске новых политических возможностей на будущее. Основные компоненты международной идентичности ЕС (многосторонняя дипломатия и предпочтение

наднациональных институтов политике баланса сил и сфер влияния) подвергаются некоторому сомнению, и сама способность ЕС играть излюбленную роль «нормативной силы» сегодня менее очевидна, чем ранее. При этом лозунг «больше Европы», несмотря на свою привлекательность, истолковывается по-разному – как желание избежать силовой политики, как признание снижающейся роли суверенитета национальных государств, или как необходимость передачи большей власти наднациональным институтам.

Вероятно, в этих условиях наиболее адекватной метафорой, описывающей модель будущего Старого Света, является «Европа Олимпийских колец». Она предполагает меньше полномочий для Брюсселя и больше оперативного пространства для различного рода региональных группировок внутри ЕС. Два из этих «колец», скорее всего, будут играть ведущие роли – германское и французское. Но есть и другие региональные «кольца» - например, Вышеградская группа (Польша, Венгрия, Чехия и Словакия), активно продвигающая в Восточной Европе и Западных Балканах опыт интеграции в Евросоюз постсоциалистических стран. Вышеградская группа разделяет принцип «Европы разных скоростей» и видит себя важным элементом «региональных геометрий», наряду с Северной Европой, Балтийским и Черноморским регионами, Дунайским проектом регионального развития, и т.д. Исходя из возможности трансформации ЕС под воздействием долгового кризиса, эти региональные кластеры в будущем вполне смогут повысить свою роль как внутри Евросоюза, так и в его отношениях с соседями. Открытым, однако, остается вопрос о том, будет ли Вышеградская группа играть на стороне Германии и способствовать реализации лозунга «больше Европы» (то есть укреплять интеграцию), как этого добивается Польша, или же она будет стараться играть более самостоятельную роль, балансируя тем самым преобладание Германии и Франции.

Кризис и лидерство: «триалог» и Восточная политика

Многие эксперты активно обсуждают шансы Германии выйти на лидирующие позиции в ЕС в качестве непреднамеренного эффекта кризиса зоны евро. Главным при этом является вопрос о том, на чем может базироваться германское лидерство – будет ли она представлять согласованную позицию группы стран (таких, как, скажем, Польша), или весь ЕС в целом. В любом случае эта предполагаемая гегемония будет носить структурный характер, поскольку не столько сама Германия сознательно и последовательно стремится занять доминирующие позиции в Евросоюзе, сколько сложное сочетание экономических и политических обстоятельств делает возможным более выраженную роль Берлина в решении европейских проблем.

В этих условиях Германия имеет перед собой достаточно широкий выбор ролей и вариантов действия. Она может играть роль державы, успешно завершившей процесс послевоенной «нормализации» и глубоко укорененной в европейские институты, а может усилить свои индивидуальные позиции, в том числе и благодаря односторонним действиям в отношении недемократических, но

экономически важных стран (Россия, Китай, Казахстан, Азербайджан), тем самым превратившись в «торговое государство», сводящее внешнюю политику к получению экономических доходов. Германия может быть спонсором (донором), отвечающим за экономически более слабые страны, или может проводить политику жесткой экономии, тем самым фактически добиваясь вывода слабых экономик за рамки ЕС. Германия может быть лояльным членом трансатлантического сообщества безопасности, а может предпочесть роль более автономного партнера США и НАТО.

Таким образом, Германия располагает несколькими сценариями и оставляет за собой право развивать собственные стратегии в условиях сильного внешнего давления. Во время кризиса германская внешняя политика направлена на расширение пространства новых возможностей и сохраняет открытыми различные варианты внешнеполитического поведения. Один из них связан с германо-польско-российским триалогом.

Пока этот политический «треугольник» добился только одного политического результата: в 2010 году Германия выступила лоббистом и посредником в продвижении на уровне Брюсселя российско-польского соглашения о безвизовом режиме поездок для жителей Калининградской области и двух соседних польских воеводств. Это было небольшим прорывом в процессе облегчения визовых правил, но каждая из сторон ожидает большего от этой «политической геометрии». Без сомнений, роль лидера при этом берет на себя Германия, которая заявила, что «триалог» является одним из ее внешнеполитических приоритетов. Этому есть несколько причин.

Во-первых, в инструментарии Евросоюза явно отсутствуют какие бы то ни было инициативы как в отношении России, так и всего постсоветского региона. В ситуациях, когда общие нормативные подходы невозможны, ЕС склоняется к технократическим подходам, в то время как многие его соседи ожидают от Брюсселя той или иной политической позиции. На этом фоне Германия пытается усилить политические компоненты в своей «восточной политике». В частности, она выражает готовность вести переговоры с Россией по проблемам общего интереса до того, как появится какая-то позиция на уровне ЕС, и приглашает Польшу к участию в этом процессе. Берлин полагает, что это укрепит стабильность как внутри ЕС, так и с точки зрения внешней политики. Сама идея триалога несколько размывает четкость линий, отделяющих «инсайдеров» от «аутсайдеров» и открывает для России дополнительную возможность участия в делах «большой Европы».

Во-вторых, Польша часто жаловалась на то, что Россия и Германия «говорят о нас, но без нас». Своим поощрением триалога Германия подталкивает Польшу играть более важную роль на восточном направлении, что может оказаться весьма полезным для успеха программы Восточного партнерства.

В-третьих, концепция «треугольника» создает основу для поиска решений, полезных для всех трех стран, и, соответственно, для ухода от устаревших представлений в духе «игры с нулевой суммой». Вполне вероятно, что не только

Варшава, но и Москва сможет в своих интересах воспользоваться растущей ролью Германии в Европе.

В-четвертых, интерес Германии к многосторонней дипломатии объясняется пониманием опасностей односторонних действий. Однако Германия достаточно скептически относится к широким форматам многосторонней дипломатии (включая, например, «Большую Двадцатку»), которые не отличаются эффективностью. Именно поэтому Берлин ищет более прагматичные формы регионального сотрудничества, особенно в зонах, непосредственно прилегающих к Германии. Исходя из этого, вполне вероятно, что неформальное разграничение между «восточным» и «южным» (средиземноморским) секторами политики соседства могло бы соответствовать германской внешнеполитической стратегии. Берлин и Москва сходятся в своем интересе развивать прагматичные формы взаимодействия, уходя от политически чувствительных вопросов. В рамках триалога Польша, которая всегда остро реагировала на политические факторы (особенно связанные с историей) предлагается сделать то же самое. Едва ли можно ожидать, что всем остальным странам Центральной Европы понравится идея триалога, однако это не отменяет высокой вероятности того, что будущее отношений между Западом и Востоком в Европе будет совместно конструироваться именно Германией, Польшей и Россией, а не Брюсселем.

Вызовы на Востоке

Германия отдает себе отчет в том, что лидерство предполагает дополнительные риски и издержки, и именно поэтому стремится диверсифицировать свой внешнеполитический инструментарий. Однако сама идея триалога несет в себе несколько существенных проблем.

Этот проект фактически означает принятие не столько нормативной, сколько основанной на интересах, модели внешней политики. Триалог, по сути, является новой формой продвижения экономических интересов Германии не только в России, но и во всей Евразии, включая Среднюю Азию и Китай. Однако пока сложно ожидать, что данная модель сотрудничества окажет существенный эффект на решение проблем, существующих на Кавказе, в Черноморском или Каспийском регионах. В частности, отношения с Украиной, вероятнее всего, будут оставаться проблематичными для России, Германии и Польши. С одной стороны, Киев не отказывается от самой идеи европеизации и нуждается в странах, которые могли бы сыграть роль лоббистов Украины в Евросоюзе. Но с другой стороны, украинское правительство имеет основания опасаться того, что Германия и Россия согласуют свои экономические интересы в ущерб украинским (на что, в частности, указывает проект «Северного потока»). Украина часто критикует страны Евросоюза за отказ в однозначной поддержке своих усилий по членству в ЕС и за проведение политики, ориентирующейся преимущественно на Россию. В ответ многие германские эксперты и политики заявляют, что Украина при президенте Викторе Януковиче сама упустила шанс добиться тесной интеграции с ЕС и испортила свою репутацию судом над Юлией Тимошенко. Характеристика

Ангелой Меркель украинского и белорусского режимов как репрессивных и недемократичных означала признание существенных проблем, с которыми сталкивается Германия в своей «восточной политике».

Россия: прагматизм без влияния?

Описанная выше ситуация оказывает сложное и многомерное воздействие на Россию. Европейский Союз уже не является в той степени, в какой это было раньше, примером удачного интеграционного объединения, в силу чего Москва будет делать еще больший акцент на двухсторонние отношения с ключевыми странами Европы. В то же время Москва понимает, что долговой кризис в зоне евро не соответствует ее стратегическим интересам, и она едва ли сможет получить для себя какие-то преимущества от его последствий, в том числе в Восточной Европе.

Россия, безусловно, отдает предпочтение такой модели внешней политики, которая базируется не на нормативных принципах, а на экономических интересах, однако это вряд ли усиливает ее позиции в зоне общего российско-европейского соседства. Отношения с Украиной далеки от идеальных – несмотря на пророссийскую риторику, Виктор Янукович не готов играть по российским правилам и по-прежнему оставляет возможность для западных компаний работать на энергетическом рынке страны. Кроме того, в Киеве раздаются голоса тех, кто считает, что Москва недостаточно оценила вклад Украины в обеспечение российской безопасности (имеется в виду согласие на продление аренды военно-морской базы в Севастополе) и не выполнила своих обещаний по снижению цен на газ. Аналогичные сложности существуют у России и с Казахстаном, активно сотрудничающим с западными энергетическими компаниями, и с Молдовой, целеустремленно продолжающей сближение с ЕС.

На этом фоне принципиально большое значение имеет то, что Германия, крупнейшая экономическая держава ЕС, не теряет интереса к регионам, которые Россия считает своим «ближним зарубежьем». Из этого следует, что России неизбежно придется находить общие точки соприкосновения с «восточной политикой» Германии. Сделать это будет очень непросто, исходя из того, что многие эксперты характеризуют нынешнее состояние отношений между Москвой и Берлином как напряженное (вплоть до таких метафор, как «холодный мир»). Конечно, Германия готова максимально принимать во внимание российские интересы, однако она никогда не согласится с претензиями России на монополию и на право вето в том, что касается ее ближайших соседей.

Из сказанного следует, что ни военная сила, ни экономическое преобладание не дают России автоматического влияния и не усиливают ее «мягкую силу». Заинтересованность России в улучшении отношений с Польшей показывает, что страны Центральной Европы нужны Москве как партнеры. Но для эффективного партнерства Россия должна отказаться от упрощенных подходов к своим соседям, и начать строить свою внешнюю политику на понимании более сложной и многомерной картины Европы, в которой разграничения между

«новыми» и «старыми» - равно как между «настоящими» и «ненастоящими» - европейцами являются устаревшими. Восточная и Центральная Европа представляют собой огромный конгломерат транс-национальных идентичностей и пространств, которые противятся политическим иерархиям и открыты модели «Европы регионов», в которой место России пока видится очень неопределенно. В частности, планы по размещению ракетных комплексов «Искандер» в Калининградской области демонстрируют нечувствительность Москвы к духу регионального сотрудничества в Балтийской и Северной Европе.

Заключение

Данный анализ привел к нескольким выводам.

Во-первых, концепция Европы вновь стала предметом политических дискуссий, как внутри ЕС, так и за его пределами. В Евросоюзе нормативный подход – опирающийся на общеевропейскую солидарность и нацеливающийся на общую внешнюю политику, основанную на европейских ценностях – оспаривается сторонниками индивидуальной финансовой ответственности и прагматичного (то есть деидеологизированного) подхода к соседям. Россия готова к взаимодействию с европейскими прагматиками, одновременно заявляя о своей «естественной» (то есть не требующих внутренних реформ) принадлежности к Европе в силу исторических и географических факторов.

Во-вторых, вероятно, что Россия будет объяснять сложности своих отношений с ЕС неэффективностью бюрократических механизмов в Брюсселе, и будет противопоставлять им традиционную двухстороннюю дипломатию. Однако такой подход не всегда убедителен: двухсторонние отношения РФ со многими членами ЕС (Великобританией, Данией, Чехией, Эстонией, Румынией) остаются весьма конфликтными. У России отсутствует какая бы то ни было политика в отношении долгового кризиса в еврозоне, а также в отношении перспектив расширения ЕС (Хорватия, Сербия), что снижает роль России в «большой Европе».

В-третьих, внутри ЕС только Германия активно работает на восточном направлении. Но Россия может переоценить готовность Германии строить свою политику, исходя из приоритета двухсторонних договоренностей между Москвой и Берлином. Германия пытается сочетать жесты доброй воли в отношении Москвы с приближением к ЕС стран Восточной Европы. Проявляя интерес к Веймарскому «треугольнику» и признавая особую роль Польши в Восточной Европе, Россия фактически продемонстрировала интерес к соучастию в решении общих проблем соседства. В перспективе такая политика принесет больше пользы, чем попытки выстроить политическую дистанцию с Европой и найти международные приоритеты за пределами Запада.